



MÉMOIRE

de la Fédération des commissions scolaires du Québec

sur le projet de loi n° 40

**Loi modifiant principalement la Loi sur l’instruction publique
relativement à l’organisation et à la gouvernance scolaires**

Novembre 2019

*Le développement économique social du
Québec va reposer sur trois piliers :
l’éducation, l’éducation et l’éducation.*

Alphonse-Marie Parent (1963)

Document : 7458

Fédération des commissions scolaires du Québec

1001, avenue Bégon

Québec (Québec) G1X 3M4

Téléphone : 418 651-3220

Courriel : info@fcsq.qc.ca

Site : www.fcsq.qc.ca

Note – Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

AVANT-PROPOS

La Fédération des commissions scolaires du Québec (la Fédération) a été créée en 1947. Elle regroupe la vaste majorité des commissions scolaires francophones du Québec ainsi que la Commission scolaire du Littoral.

La Fédération a comme mission de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. Elle produit, notamment à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de faire valoir le point de vue du réseau scolaire sur les projets de loi qui concernent le système public d'éducation.

Ce mémoire fait état des réactions et des préoccupations de la Fédération concernant les dispositions du projet de loi n° 40 : Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires.

La Fédération remercie la Commission de la culture et de l'éducation de lui donner l'occasion de s'exprimer sur ce projet de loi.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

UNE RÉFORME IDÉOLOGIQUE QUI N'APPORTE AUCUN BÉNÉFICE POUR LES ÉLÈVES

C'est avec une très grande déception que la Fédération accueille le projet de loi n° 40 : Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires. Ce projet de loi matérialise l'intention répétée du ministre d'abolir un palier démocratique jugé dérangeant et illégitime, fondée sur des *a priori* idéologiques.

La déception est d'autant plus grande lorsqu'on se souvient d'avoir entendu de la bouche même du ministre, dès ses premiers pas à titre de ministre, que les commissaires scolaires sont le « caillou dans le soulier » du système d'éducation. Le ministre n'a jamais depuis tendu la main aux élus scolaires, des acteurs de premier plan, pour discuter avec eux des grands enjeux du système d'éducation et pour travailler à la persévérance et à la réussite scolaires.

Pourtant, dans une entrevue donnée en tout début de mandat, ce dernier mentionnait :

« (...) la dernière chose, je pense, dont a besoin dans le réseau, c'est d'un ministre qui arrive avec les idées toutes faites et qui les implanterait sans consulter les gens directement sur le terrain (...) »

Entrevue avec Anne-Marie Dussault, - Émission 24/60 à
Ici Radio-Canada, 18 octobre 2018

La Fédération estime que ce projet de loi traduit bien les préjugés qu'entretient le ministre envers ces gouvernements locaux que sont les commissions scolaires. Elle déplore que le gouvernement passe aux actes aussi rapidement, sans diagnostic préalable et sans se donner la perspective nécessaire pour identifier les véritables enjeux. Elle regrette également que le ministre présente l'idée de se débarrasser des élus scolaires comme le passage obligé pour redonner aux parents et aux équipes-écoles les clés de la réussite des élèves.

Quelle analyse permet au ministre d'entreprendre une réforme aussi ciblée et centrée sur la gouvernance ? Pourquoi le ministre balaie-t-il du revers de la main de nombreuses

études, avis et réflexions d'acteurs crédibles¹ qui ont contribué à édifier le système d'éducation ou à l'améliorer, par le regard critique qu'ils ont porté régulièrement sur son action? Ces acteurs ont pourtant rejeté l'orientation qu'il propose.

Tout comme le Conseil supérieur de l'éducation, Paul Gérin-Lajoie reconnaissait, dans son mémoire sur le projet de loi n° 86, l'importance des commissions scolaires. Il y faisait une démonstration éloquente de la pertinence et de la nécessité de maintenir la démocratie représentative telle qu'elle se vit encore.

« (...) les commissions scolaires ont assumé une fonction de plus en plus politique, au sens propre et noble du terme : car, confrontées à des besoins nombreux, variés et croissants, tout aussi légitimes les uns que les autres, elles ont dû apprendre à faire des choix, à arbitrer des demandes, à établir des priorités. Dans le cadre des encadrements nationaux, certes, mais aussi ayant à cœur une double préoccupation avec l'égalité des chances sur l'ensemble de leur territoire et avec l'expression régionale et locale des demandes des parents. »

Il poursuit en ajoutant :

« Ces dernières années, elles ont dû opérer ces choix dans le contexte budgétaire que l'on connaît. Ces choix et ces arbitrages rendent impérative la légitimité des commissaires d'école, en tant que décideurs. »

Le projet de loi n° 40 **n'aura aucun effet positif sur la réussite scolaire** et perturbera le réseau pendant plusieurs années. Il aura pour effet d'en faire un véritable laboratoire d'essais d'une gouvernance qui va à l'encontre des grands principes actuels en cette matière. Le débat de structures auquel nous convie le ministre est inutile et contreproductif. Il nous détourne des réels objectifs, et n'apporte aucune solution aux problèmes auxquels est confronté le réseau.

Suivant le projet de loi actuel, le projet de loi n° 37 et les interventions du ministre depuis le début de son mandat, des intentions du gouvernement apparaissent clairement de

¹ Conseil supérieur de l'éducation, *Rapport annuel sur l'état et les besoins en éducation : agir pour renforcer la démocratie scolaire*, 2006, Conseil supérieur de l'éducation, *Mémoire sur le projet de loi n° 86*, mars 2016, Rapport du Comité d'experts sur le financement, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, MELS, mai 2014, Paul Gérin-Lajoie, *Mémoire sur le projet de loi n° 86*, février 2016.

centraliser les pouvoirs vers le ministre et le Ministère. Cet exercice de centralisation sans précédent se traduira par un éloignement des pouvoirs décisionnels des communautés locales et régionales.

La Fédération convie le ministre à considérer des points de vue diversifiés et à prendre connaissance du plaidoyer de M. Gérin-Lajoie en faveur d'une démocratie représentative mue par le bien commun plutôt qu'une administration d'usagers dont les intérêts ne convergent pas toujours vers les intérêts de l'ensemble.

Elle invite également le ministre à considérer les importants défis relevés avec succès par les commissions scolaires dans les dernières décennies et à se rappeler que ce palier d'élus, entièrement dédiés à l'éducation, contribue au développement social, économique et culturel du Québec. Au lieu de faire perdre un temps précieux à l'ensemble du réseau en ayant comme priorité un débat de structures et de légitimité des élus, le ministre devrait s'employer à canaliser les énergies de tous pour imaginer ensemble l'école de demain, et travailler à mobiliser le réseau sur des enjeux autrement plus profitables pour les élèves.

D'ailleurs, dans un exercice de révision de la Loi sur l'instruction publique, la Fédération se serait attendue à ce que le ministre s'attaque aux défis que doit relever le système public d'éducation et lui donne les moyens de faire une différence, notamment par une réforme des Régimes pédagogiques des secteurs des jeunes, des adultes et de la formation professionnelle.

Il est encore temps pour le ministre de changer de cap et de placer réellement la réussite de l'élève l'avant-plan. La Fédération tend la main au gouvernement pour enrichir le modèle de gouvernance.

PARTIE I

LE SUCCÈS DU MODÈLE ACTUEL

Le système d'éducation a été la pièce maîtresse du développement socio-économique du Québec. Plus que nos chantiers hydroélectriques, plus que nos investissements en transport, plus que nos investissements en recherche et développement, plus que nombre d'autres chantiers nationaux, l'éducation constitue le plus grand chantier que le Québec n'ait jamais entrepris de son histoire... et ça a fonctionné.

Le Québec a réussi, en un peu plus de deux décennies, à effectuer un rattrapage considérable. Ainsi, le taux de diplomation de niveau secondaire de la population québécoise de 25 ans et plus est passé de 56,9 % en 1990 à 80,9 % en 2016-2017, après sept années d'études secondaires. Au cours des huit dernières années, le taux de diplomation et de qualification² par cohorte a progressé régulièrement pour l'ensemble du Québec (un bond de 9 %, soit de 71,9 % à 80,9 %). À l'échelle internationale (tests PISA), les élèves du Québec se sont classés au cinquième rang mondial en sciences, au troisième rang en mathématiques et au quatrième rang en lecture³.

Manifestement, on recueille aujourd'hui les fruits des travaux menés par tous les acteurs du réseau, incluant les élus scolaires. On peut constater le haut niveau de développement économique⁴ du Québec, l'accessibilité universelle à la formation professionnelle et à l'éducation supérieure, de même que le positionnement enviable du Québec dans les grands indicateurs économiques.

Bien sûr les défis demeurent nombreux, mais globalement, nous pouvons affirmer que le chantier de l'éducation au Québec a été un grand succès. Tout ce progrès s'est réalisé avec

² Taux de diplomation et qualification par commission scolaire au Québec, MEES, 2018.

³ 81 territoires (les 10 provinces canadiennes et 71 pays) *À la hauteur : Résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE*, le rendement des jeunes du Canada en sciences, en lecture et en mathématiques *Premiers résultats de 2015 pour les jeunes du Canada âgés de 15 ans*. (CMEC, 2016).

⁴ À cet effet, l'économiste Pierre Fortin estime que de faire en sorte que 2 700 jeunes de plus que présentement obtiennent un premier diplôme – et l'obtiennent plus vite – devrait procurer aux travailleurs québécois les moins riches un gain collectif annuel pouvant atteindre 1,75 à 2 milliards de dollars constants de 2016 », Pierre Fortin, *l'obtention d'un diplôme d'études secondaires rapporte un demi-million de dollars au diplômé*, ESG-UQAM, Avril 2016.

les commissions scolaires actuelles, soit une démocratie représentative constituée d'élus au suffrage universel.

Par son discours public, le ministre contribue à discréditer « son réseau »⁵, les personnes qui y œuvrent, et plus spécifiquement les élus scolaires. On s'attendrait d'un ministre de l'Éducation, qu'ils les soutiennent, qu'il lance une large réflexion sur l'éducation, qu'il travaille à les mobiliser, qu'il s'emploie à valoriser son réseau et à amener la population à faire de l'éducation une priorité nationale. Plutôt que de travailler à renforcer l'exercice de la démocratie locale, il choisit de faire taire les voix des représentants élus des communautés locales, pour n'entendre que sa propre voix.

⁵ Selon les données disponibles (Indicateurs de gestion des commissions scolaires 2016-2017), le réseau scolaire public compte plus d'un million d'élèves qui fréquentent plus de 3 000 établissements d'enseignement. Plus de 150 000 personnes y œuvrent, soit des enseignants, des professionnels, du personnel des services de garde, du personnel d'encadrement et de soutien.

PARTIE II

LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS

2.1 TRAITEMENT INÉGAL FONDÉ SUR LA LANGUE

Le projet de loi n° 40, s'il était adopté, violerait à la fois la Charte des droits et libertés de la personne (ci-après appelée la Charte québécoise) et la Charte canadienne des droits et libertés (ci-après appelée la Charte canadienne), ainsi que le droit à l'égalité qui devrait être reconnu aux francophones dans le cadre des processus électoraux applicables à l'élection des membres du conseil d'administration des centres de services scolaires proposés.

Les principes explicités ci-après concourent à démontrer que le projet loi n° 40 ne résisterait pas à l'analyse constitutionnelle qu'en ferait un tribunal et risquerait d'être invalidé. Par conséquent, ce projet de loi n'a pas la stabilité juridique requise pour être adopté et mis en application.

Cette instabilité juridique repose essentiellement sur le fait que le projet de loi n° 40 établit une distinction entre francophones et anglophones, en prévoyant que l'élection des membres du conseil d'administration d'un centre de services scolaire francophone (parents d'élèves et représentants de la communauté) se ferait par le biais d'un collège électoral composé essentiellement de parents élus sur un conseil d'établissement d'un centre, alors que les membres d'un conseil d'administration d'un centre de services scolaire anglophone seraient élus au suffrage universel.⁶

Ce traitement inégal s'avérerait discriminatoire et inconstitutionnel, tant en vertu de la Charte québécoise qu'en vertu de la Charte canadienne, comme cela est exposé ci-après.

Charte des droits et libertés de la personne

L'article 10 de la Charte québécoise consacre le droit à l'égalité dans l'exercice des libertés et droits fondamentaux protégés par les articles 1 à 9. Les tribunaux constatent une violation de cet article lorsqu'il existe d'abord une distinction, une exclusion ou une

⁶ Ainsi que les élèves siégeant à un conseil d'établissement lorsque la loi le prévoit.

préférence, lorsqu'il existe ensuite un lien entre cette distinction, exclusion ou préférence avec l'un des motifs prévus à cet article et, finalement, lorsqu'il existe un préjudice qui a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la reconnaissance et à l'exercice, en peine égalité, d'un droit garanti par la Charte québécoise.

Le projet de loi n° 40 constitue une violation de l'article 10 de la Charte québécoise, car il crée une distinction entre les francophones et les anglophones relativement au mode d'élection des membres des centres de services scolaires. Cette différence de traitement engendre une distinction au sens de l'article 10 de la Charte québécoise et peut être mis clairement en lien avec le motif linguistique prévu à cet article.

Par ailleurs, le droit à l'égalité dans l'exercice des libertés et droits fondamentaux est aussi garanti dans l'exercice des droits politiques, judiciaires, économiques et sociaux reconnus à ses articles 21 à 48.

Suivant l'article 22 de la Charte québécoise : « *[t]oute personne légalement habilitée et qualifiée a le droit de se porter candidat lors d'une élection et a droit d'y voter* ». Le projet de loi n° 40 compromet ces droits dans la mesure où ils ne sont pas reconnus en pleine égalité aux francophones et anglophones.

Cette négation des droits reconnus par la Charte québécoise cause un préjudice aux francophones qui sont privés de l'exercice de leur droit de vote dans le cadre d'élections de certains membres des centres de services scolaires. La privation d'un droit entraîne en soi un préjudice puisqu'il n'existe aucune raison convaincante qui justifie une telle privation.

Ainsi, la distinction établie entre les processus électoraux des francophones et des anglophones dans le projet de loi n° 40 est contraire au droit à l'égalité garanti par l'article 10 de la Charte québécoise.

La Charte canadienne des droits et libertés

Tout comme la Charte québécoise, la Charte canadienne comporte un article garantissant le droit à l'égalité. L'article 15 (1) garantit à toute personne le droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination.

À première vue et par son effet, le projet de loi crée une distinction fondée sur un motif énuméré à la Charte canadienne ou analogue. Ce constat fait, un tribunal s'attarderait à

l'analyse des désavantages arbitraires ou discriminatoires qu'introduirait le projet de loi n° 40, s'il était adopté. Une telle analyse chercherait à établir si la loi contestée impose à un groupe un fardeau ou leur nie un avantage d'une manière qui a pour effet de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer le désavantage dont le groupe est victime.

Dans le cas du projet de loi n° 40 établissant une distinction dans les processus électoraux des francophones et des anglophones, il nous paraît clair qu'un désavantage, aussi arbitraire que discriminatoire, résulte du fait que, par le biais du suffrage universel, les membres de la communauté anglophone seront titulaires d'un droit de vote aux élections scolaires, alors qu'en raison de l'absence d'un tel suffrage universel et du remplacement de celui-ci par un collège électoral, plusieurs francophones seront privés d'un droit de vote et seront victimes d'un désavantage.

À la lumière des considérations précédentes, la Fédération est d'avis que le projet de loi n° 40 constitue une violation à la fois de la Charte québécoise et de la Charte canadienne et du droit à l'égalité qui devrait être reconnu aux francophones dans le cadre des processus électoraux applicables à l'élection de certains membres des centres de services scolaires proposés.

Le projet de loi tel que rédigé, s'il était adopté, pourrait dès son adoption faire l'objet d'une contestation constitutionnelle visant à déclarer inopérantes, en application de l'article 52 de la Charte québécoise et de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982, toutes les dispositions qui détruisent et compromettent le droit à l'égalité des francophones, soit le droit de voter et de se présenter à une élection.

2.2 L'INCOMPATIBILITÉ AVEC LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

À l'instar des considérations précédentes à l'égard de la violation des chartes québécoise et canadienne, un survol des principaux encadrements internationaux démontre que le projet de loi n° 40 s'avère incompatible avec les engagements internationaux du Québec et avec les textes normatifs de l'UNESCO relatifs à l'éducation.

Notamment, les dispositions du projet de loi qui mettent en place des processus électoraux distincts pour certains membres des centres des services scolaires francophones et anglophones sont incompatibles avec les articles 2 et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁷ ainsi qu'avec les articles 2, 25 et 26 du Pacte international relatif aux

⁷ A.G. Rés. 217, Doc. N.U., A/810, p. 71 (201448) (ci-après « *Déclaration universelle* »).

droits civils et politiques⁸. De plus, elles ne sont pas compatibles avec la Déclaration d'Incheon et Cadre d'action du Forum mondial de l'UNESCO sur l'éducation de 2015⁹ en vertu desquels les pays s'engagent à « [r]enforcer l'efficience et l'efficacité des établissements, la direction des écoles et la gouvernance en faisant davantage participer les communautés, y compris les jeunes et les parents, à la gestion des établissements scolaires ».

Rappelons d'abord que la Déclaration universelle des droits de l'homme garantit à l'article 2, le droit à toute personne, sans distinction fondée sur la langue, de prendre part à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis reconnus à l'alinéa de l'article 21 de la même Déclaration universelle.

Il en est de même pour le Pacte sur les droits politiques qui énonce à l'article 2 l'engagement des états à garantir à « tous » les individus, sans distinction de langue, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques. Cet engagement s'étend au droit, reconnu par l'article 25 b) de ce même pacte, « [d]e voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, "au suffrage universel et égal" [...] », que l'on peut interpréter, de façon large et libérale, comme s'appliquant aux élections scolaires.

Par ailleurs, le droit à l'égalité est enchâssé comme un droit autonome à l'article 26 du Pacte sur les droits politiques. Cet article 26 prévoyant que « [t]outes les personnes sont égales devant la loi » et que « la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment [...] de langue », les dispositions du projet de loi n° 40 relatives aux processus électoraux applicables aux élections scolaires violent le droit de toutes les personnes d'être égales devant la loi et de ne pas faire l'objet d'une discrimination fondée sur la langue.

Dans l'exercice du pouvoir législatif et de l'adoption du projet de loi n° 40 destiné à réformer l'organisation et la gouvernance scolaires, l'Assemblée nationale du Québec doit respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont les normes ont acquis un caractère coutumier en droit international, ainsi que le Pacte sur les droits politiques auquel le Québec a consenti à être lié. Ces deux instruments internationaux comportent des

⁸ [1976] 999 Recueil des traités des Nations Unies [R.T.N.U.] 107, Recueil des ententes internationales du Québec [R.E.I.Q.] 1976 (4) (ci-après « *Pacte sur les droits politiques* »).

⁹ Cet instrument porte le titre officiel de *Déclaration d'Incheon et Cadre d'Action [Objectif développement durable] ODD 4 – Éducation 2030* (ci-après « *Déclaration d'Incheon* ») et a été adopté dans le cadre d'un Forum mondial sur l'éducation organisé par l'UNESCO à Incheon en République de Corée en 2015. Le texte intégral de cette déclaration est accessible à l'adresse <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-fr.pdf>.

engagements internationaux auxquels il serait porté atteinte si le projet de loi n° 40 n'était pas modifié de façon à assurer le respect du droit à l'égalité.

Pour la Fédération, cette déclaration est d'un intérêt particulier en ce qu'elle invite les pays à faire participer davantage les « communautés » à la gouvernance scolaire, et en particulier à la gestion des établissements scolaires. Exclure comme le fait le projet de loi n° 40 des membres de la communauté francophone dans son ensemble des processus électoraux applicables aux centres de services scolaires proposés ne paraît guère conciliable avec cet objectif. L'atteinte d'un tel objectif devrait passer par la participation de l'ensemble des francophones, comme cela est prévu pour les anglophones, ce qu'assurerait une élection tenue au suffrage universel des personnes devant être élues sur le conseil d'administration des centres de services scolaires francophones.

Dans l'état actuel du projet de loi n° 40, un tel engagement ne serait pas respecté.

2.3 TAXATION SANS REPRÉSENTATION

Si le projet de loi n° 40 était adopté tel que rédigé, il violerait également un principe constitutionnel connu sous le vocable d'« aucune taxation sans représentation ».

Ce principe a d'abord été enchâssé dans le droit anglais et intégré dans la Déclaration des droits (English Bill of Rights) de 1689. L'article relatif à la levée d'argent de cette déclaration, et qui consacre le principe « aucune représentation sans taxation », se lit comme suit :

Qu'une levée d'argent pour la Couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle est ou sera consentie par le Parlement est illégale.

Ce principe a été importé dans la Constitution du Canada par le biais du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, qui « repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ».

La Cour suprême a confirmé que le principe démocratique fondamental « aucune taxation sans représentation » est garanti par l'article 53 de la Loi constitutionnelle de 1867 et qu'il est applicable au Québec par le biais de l'article 90.

Le principe voulant qu'il n'y ait aucune représentation sans taxation et que le droit qui en découle pour les personnes assujetties à la taxation exige que des représentants élus soient responsables non seulement de la création de taxes *si cet argent devait être prélevé*, mais aussi de leur affectation, *comment il devrait être dépensé*.

Alors que les représentants élus de l'Assemblée nationale du Québec ont créé la taxe scolaire en insérant des dispositions à cet effet dans la Loi sur l'instruction publique et ont récemment adopté la Loi visant l'instauration d'un taux unique de taxe scolaire, le régime d'organisation et de gouvernance scolaires que vise à mettre en place le projet de loi n° 40 priverait l'ensemble des francophones assujettis à la taxation d'élire des représentants qui, au sein des centres de services scolaires francophones, continueraient d'être responsables de l'affectation des taxes scolaires.

Conséquemment, le projet de loi n° 40 contrevient au principe « aucune taxation sans représentation » tel qu'enchâssé dans la Constitution du Canada par le préambule de la Loi Constitutionnelle de 1867 ainsi que par les articles 53 et 90 de cette même loi. Cette contravention s'ajouterait aux motifs au soutien d'une éventuelle contestation judiciaire de sa constitutionnalité, s'il devait être adopté.

PARTIE III

RECU L DÉMOCRATIQUE

La réforme proposée par le ministre constitue un recul démocratique au regard des principes fondamentaux à la base même de la démocratie.

La perte d'un droit fondamental

La démocratie constitue l'assise même de notre société contemporaine.

Quant à l'éducation, l'importance prédominante qu'elle occupe au Québec est au cœur de nos valeurs collectives. Elle est, à juste titre, considérée comme un bien public.

La spoliation d'un droit démocratique ne se justifie d'aucune façon dans notre société, *a fortiori* lorsqu'un tel droit se rattache à l'éducation.

Dans le projet de loi n° 40, le ministre fait le postulat que l'implication citoyenne doit reposer sur un intérêt particulier, dans ce cas-ci, le fait d'être le parent d'un élève qui fréquente une institution scolaire. Un tel postulat entraîne un **recul démocratique** en ce sens qu'il éloigne la collectivité, dans son ensemble, de l'administration d'un bien public et qu'il la déresponsabilise sur les enjeux de l'éducation. Contrairement à ce que soutient le ministre, un recul démocratique ne saurait constituer une solution à une faible participation au processus électoral.

Ainsi, alors que les élections scolaires sont implantées depuis fort longtemps au Québec et que l'élection des commissaires scolaires au suffrage universel a été généralisée et uniformisée en 1973, la fin des élections scolaires nous retournerait plusieurs décennies en arrière, en plus de bafouer et de retirer un droit fondamental profondément ancré dans la société et acquis pour l'ensemble des citoyens.

Monsieur Paul Gérin-Lajoie a déclaré : « Tous les électeurs sont concernés par l'éducation, tant les parents, les grands-parents, les employeurs, les employés, que la population en

général. Comme grand-parent maintenant, cette question me préoccupe au plus haut point. »¹⁰.

Nous invitons le ministre à s'inspirer de ces paroles du premier titulaire du ministère de l'Éducation du Québec.

L'abolition du conseil des commissaires élus et son remplacement par un conseil d'administration

Le projet de loi n° 40 prévoit l'abolition du conseil des commissaires formé de commissaires élus au suffrage universel ainsi que son remplacement par un conseil d'administration composé de membres dont la titularisation est aux antipodes d'une élection au suffrage universel.

En effet, des seize membres appelés à composer le conseil d'administration du centre de services scolaire, quatre (des employés) seraient simplement désignés par leurs pairs. Les douze autres, bien que leur titularisation se ferait à l'issue d'un vote, accéderaient à leur poste suivant une élection tenue uniquement parmi les parents siégeant à ce titre à un conseil d'établissement et par les élèves siégeant à ce titre au conseil d'établissement d'un centre.

Le projet de loi n° 40 prévoyant que les parents siégeant à ce titre à un conseil d'établissement sont élus par leurs pairs, il est évident que la représentativité et la légitimité des membres du conseil d'administration, vis-à-vis de l'ensemble des citoyens, seraient bien loin de celles des commissaires élus au suffrage universel.

En effet, le projet de loi n° 40 propose que les parents d'un élève fréquentant une école élisent six parents pour siéger au conseil d'établissement de ladite école et que l'ensemble de ces parents ainsi élus élisent à leur tour douze des seize membres du conseil d'administration. Le projet de loi n° 40 ferait donc passer la constitution de l'organe décisionnel d'une majorité de membres élus démocratiquement au suffrage universel, à un organe décisionnel composé de 25 % de membres désignés par leurs pairs et 75 % de membres élus indirectement par les seuls parents d'élèves.

¹⁰ Marie Blouin, « *Entrevue avec un homme d'exception* » (2013), volume 19, numéro 2, page 8, *Magazine Savoir*, Fédération des commissions scolaires du Québec.

Si le ministre fait grand état du faible taux de participation aux élections scolaires afin de tenter de justifier le recul démocratique qu'il propose avec le projet de loi n° 40, il démontre surtout qu'il n'accorde en fait aucune importance à la représentativité et à la légitimité de l'organe décisionnel du centre de services scolaire. En effet, le projet de loi n° 40 ferait passer le taux de participation aux élections scolaires à un taux quasi nul, dépourvu de toute représentativité dans la collectivité. Malgré la critique du faible taux de participation aux élections scolaires, il n'en demeure pas moins que ce sont plus de 300 000 citoyens qui ont fait le choix d'exercer leur droit de vote.

Le ministre prétexte la faible participation aux élections scolaires pour justifier un anéantissement de la représentativité du conseil d'administration des centres de services scolaires. Or, le ministre prévoit cette modification en sachant que la légitimité de ces représentants relèverait de quelques dizaines de parents seulement, ce qui constitue une situation encore plus paradoxale.

Ce choix fait par le ministre de s'attaquer à un organisme démocratique n'aura finalement pour résultat que de le dépouiller de son indépendance et de sa légitimité.

La perte de légitimité

Tous les citoyens sont concernés par l'éducation en tant que bien public. Ce sont d'ailleurs tous les contribuables qui voient une portion de leurs impôts affectée à l'éducation, et ce sont tous les propriétaires fonciers et les locataires (indirectement) qui paient en plus des taxes scolaires, et non pas seulement les parents d'enfants qui fréquentent le système public d'éducation au primaire ou au secondaire.

Au-delà de l'uniformisation du taux de taxation scolaire mise de l'avant par le gouvernement, le projet de loi n° 40 prévoit la fin de la représentation démocratique des contribuables, mais le maintien du système de taxation scolaire.

Cette antinomie se bute à un principe de base de notre démocratie, à l'effet que seuls des représentants élus peuvent légitimement imposer des taxes et des impôts à la collectivité. Cette entorse à un principe fondamental est plus amplement abordée à la section précédente du présent mémoire.

Par ailleurs, suivant le retrait de la représentation démocratique prévue au projet de loi n° 40, ce n'est pas seulement le système de taxation scolaire qui se voit privé de sa légitimité, mais bien l'institution elle-même.

En effet, la commission scolaire telle que nous la connaissons est la structure mise en place par l'État afin d'organiser les services éducatifs prévus par la loi, de promouvoir et valoriser l'éducation publique sur son territoire et de veiller à la qualité des services éducatifs et à la réussite des élèves, tout en contribuant au développement social, culturel et économique de sa région. Elle est une véritable institution politique locale possédant les attributs d'un gouvernement décentralisé dont la mission première est d'assurer que la population de son territoire reçoive les services éducatifs auxquels elle est en droit de s'attendre.

Ce sont ces notions de territoire et d'appropriation par le milieu régional ou local qui sont à la base de sa légitimité, et surtout de son succès dans l'atteinte de la réussite scolaire. La commission scolaire, intégrée à son milieu et à l'écoute des besoins spécifiques de celui-ci, est en mesure d'organiser les services éducatifs qu'elle dispense en fonction des particularités propres à son milieu.

Cette proximité de la commission scolaire avec son milieu passe nécessairement par la démocratie : **c'est l'élus scolaire**, en tant que personne choisie par les citoyens de son milieu pour représenter leurs intérêts au sein de l'organe décisionnel, qui lui seul peut efficacement et légitimement être le défenseur des besoins et intérêts exprimés par ses électeurs.

Une personne issue d'un groupe restreint d'individus, élue par une infime partie de ceux-ci, qui n'est pas redevable à la collectivité, et dont le rôle de consultation de son milieu a été amputé, ne peut accomplir le rôle jusqu'à maintenant confié aux commissaires scolaires sans compromettre la qualité de l'exercice du pouvoir décisionnel.

L'éducation étant l'affaire de tous, les personnes siégeant autour de la table de l'organe décisionnel doivent pouvoir représenter l'ensemble des citoyens du territoire concerné, à défaut de quoi les décisions qu'elles prendront seront dépourvues de toute légitimité; c'est là le fondement même de la démocratie et la raison pour laquelle notre société s'est dotée de gouvernements élus.

De la même façon, un organe décisionnel composé de personnes nommées ou choisies par un groupe restreint d'individus ayant un intérêt particulier et personnel dans le service offert par l'institution n'aurait pas non plus la représentativité requise à la prise de décisions affectant l'ensemble des citoyens du territoire.

De plus, un représentant élu est, par définition, imputable vis-à-vis de ses électeurs et est assujéti à une obligation de reddition de comptes. L'abolition des élections scolaires, telle qu'envisagée par le projet de loi n° 40, entraînerait donc la perte pour les citoyens de cette faculté d'une reddition de comptes, puisque les membres du conseil d'administration du centre de services scolaire ne leur seraient redevables d'aucune façon, bien qu'ils administreraient les taxes perçues directement auprès d'eux.

Pour ces raisons, le conseil d'administration envisagé par le projet de loi n° 40 constituerait un recul qui irait à l'encontre de l'appropriation citoyenne du bien public qu'est l'éducation ainsi qu'aux principes d'intégration de l'éducation à la gouvernance locale et régionale reconnus par le rapport Parent en 1966.

Une entorse au principe d'équité

La gouvernance actuelle permet de reconnaître le caractère identitaire, spécifique et nécessaire de la commission scolaire, mais aussi d'assurer le respect du principe d'équité sur lequel le système public d'éducation s'est construit.

Le projet de loi, tel que rédigé, compromet ce principe d'équité jusqu'ici assuré par le modèle de gouvernance en place. En abandonnant le mode de représentation territoriale, le ministre prive l'ensemble des citoyens de même que plusieurs milieux en particulier d'une juste représentation de leur voix au lieu même de décision. Or, l'histoire en est garante, cette notion de représentativité territoriale est essentielle pour assurer la défense des intérêts de tous les milieux et de l'ensemble des citoyens.

En abolissant les élections scolaires, et du fait même les circonscriptions électorales, la représentation des particularités territoriales et socio-économiques des différents milieux est évacuée. Certains centres de services scolaires pourraient se retrouver dans la situation d'une surreprésentation de représentants de milieux comparables plutôt que de différents milieux. Sur le terrain, on constate que les parents de milieux favorisés sont plus enclins à s'impliquer et à faire valoir les besoins propres à leurs milieux¹¹. Le modèle de gouvernance actuel garantit la représentativité de tous les milieux, qui se veut le reflet de la vie communautaire et scolaire du territoire que l'élu représente plutôt que ceux de groupes particuliers.

¹¹ Forum de l'Institut du Nouveau Monde, Synthèse des travaux, novembre 2015.

Par ailleurs, les élus scolaires étant en relation étroite avec la population de leur territoire, ils s'assurent de la répartition équitable des ressources, du lien entre la communauté et l'école et du lien entre l'école et le conseil des commissaires. La proximité des élus scolaires avec les communautés qu'ils représentent permet de poser de bons diagnostics, de dégager les enjeux et ainsi proposer des solutions adaptées aux particularités locales et aux besoins identifiés des communautés. Cette proximité favorise également une meilleure reddition de comptes à la population. Le modèle de gouvernance actuel assure l'équité et le droit de parole à chaque citoyen sur les enjeux locaux.

Ces considérations vont dans le sens des valeurs du Conseil supérieur de l'éducation qui affirme que « l'éducation est un bien public dont la gestion et la responsabilité incombent à tous les membres de la société et plus particulièrement à la population locale » ¹².

La représentativité territoriale est ainsi un enjeu majeur autant pour les milieux ruraux que les milieux urbains. À titre d'exemple, en milieu rural, on peut s'attendre à ce que le maintien de petites écoles soit compromis en l'absence d'élus pour défendre les intérêts de la population touchée. Le nombre d'écoles de moins de 100 élèves est non négligeable. En 2016-2017, on comptait 428 écoles primaires de moins de 100 élèves¹³ au Québec. Ce sont les milieux où se trouvent ces petites écoles qui subiront les contrecoups des décisions prises par les membres des conseils d'administration. De telles décisions auront pour effet d'éloigner les services pour une partie de la population.

Dans les grands centres, la représentativité territoriale permet de donner une voix aux nouveaux arrivants ou aux milieux défavorisés, souvent plus vulnérables. La voix de ces collectivités sera absente dans les conseils d'administration proposés dans le projet de loi.

Par ailleurs, la composition uniforme des futurs conseils d'administration constituera un défi sur le plan de la considération des particularités territoriales et socio-économiques des différents milieux. Dans plusieurs régions, le nombre de sièges pourra s'avérer difficile à combler en raison de l'étendue du territoire. Cette composition pourra entraîner une surreprésentation des milieux urbains ou ruraux, selon le cas.

¹² Préc., note 1.

¹³ Indicateurs de gestion des commissions scolaires 2016-2017 MEES – Direction des indicateurs et statistiques.

PARTIE IV

FAIBLESSES DU MODÈLE PROPOSÉ : ENJEUX DE GOUVERNANCE

4.1 LA GOUVERNANCE SCOLAIRE

Alors que les commissions scolaires telles que nous les connaissons ont un mode et une structure de gouvernance éprouvés, voilà que le projet de loi n° 40 propose une solution à un problème qui n'existe pas.

Ce projet de loi s'appuie sur des assises qui s'éloignent des grands principes généralement reconnus en matière de gouvernance locale et propose, sans analyse ni diagnostic confirmés par la recherche, une réforme improvisée aux conséquences inévitablement nuisibles pour les communautés et pour l'ensemble du réseau. Il se caractérise de plus par l'absence de proposition visant l'amélioration de la performance et de l'efficacité du réseau de l'éducation. Pourtant, plusieurs études canadiennes et américaines¹⁴ ont démontré l'impact positif qu'ont les élus scolaires sur la réussite éducative.

4.1.1 L'abolition du conseil des commissaires et la mise en place d'un conseil d'administration pour les centres de services francophones

La légitimité, la crédibilité, la représentativité et l'indépendance des administrateurs constituent quelques-uns des premiers grands principes essentiels sur lesquels repose toute gouvernance locale efficace. D'ailleurs, la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État prévoit qu'au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration, dont le président, doivent se qualifier comme administrateurs **indépendants**.

¹⁴ Roles and Responsibilities of Local School Board Members in Relation to Student Achievement, Mary Delagardelle (2006), The Impact of School Board Governance on Academic Achievement in Diverse States, Michael Ford (2013), The Relationship Between School Board Governance Behaviors and Student Achievement, Ivan J. Lorentzen (2013), The Governance Factor: A Predictive Study of School Board Influence on Student Achievement in Texas Public Schools, Marc Puig (2014), The Lighthouse Inquiry: School Board/Superintendent Team Behaviors in School Districts with Extreme Differences in Student Achievement, Iowa Association of School Boards (2000), The Lighthouse Inquiry School Board Superintendent Team Behaviors in School Districts with Extreme Differences in Student Achievement The Role of School Boards in Improving Student Achievement, Washington State School Directors' Association.

Le mode d'élection ou de nomination des administrateurs doit permettre d'assurer le respect des principes précédemment énoncés. Par ailleurs, on reconnaît également qu'une participation citoyenne fondée sur une approche territoriale constitue une assise solide à une saine gouvernance locale et confère aux administrateurs leur légitimité et leur représentativité.

Le projet de loi n° 40 s'écarte grandement de ces principes fondamentaux en gouvernance locale.

Il a pour effet de remplacer les commissaires élus au suffrage universel par une majorité de parents siégeant à ce titre sur les conseils d'établissement. Le pouvoir décisionnel que l'actuelle Loi sur l'instruction publique confie aux mandataires élus de la population se retrouverait, en vertu du projet de loi n° 40, entre les mains d'un nombre limité de parents siégeant sur les conseils d'établissement et élus par un collège électoral restreint.

Ce mode de sélection inusité, largement décrit précédemment, aura pour effet pervers de conférer un aspect majoritairement unidimensionnel à la composition du conseil d'administration.

Par ailleurs, le fait que quatre des seize postes de membres du conseil d'administration prévu par le projet de loi n° 40 seraient occupés par des membres du personnel du centre de services scolaire va à l'encontre de la notion de saine gouvernance. Sans revenir sur le problème démocratique posé par le fait que ces membres seraient dans les faits nommés, s'y ajouterait une situation incongrue, dans laquelle ils seraient à la fois à l'emploi du centre de services scolaire, et en seraient également les administrateurs. Le membre du personnel serait donc simultanément sous l'autorité de son directeur général et en position d'autorité sur celui-ci.

De ce fait, l'exercice du pouvoir et la prise de décisions sont rendus inefficaces et stériles. Une telle situation fait obstacle à l'indépendance que tout membre d'un conseil d'administration doit avoir dans l'exercice de ses fonctions, un autre élément essentiel de saine gouvernance.

Notons également que les deux tiers des membres du conseil d'administration qui seraient élus par les parents d'élèves siégeant à ce titre à un conseil d'établissement le seraient en vertu d'une procédure d'élection déterminée par règlement du gouvernement. Ainsi, non seulement le projet de loi n° 40 abrogerait-il l'élection au suffrage universel, mais ce qui resterait de l'exercice démocratique deviendrait assujéti au pouvoir de réglementation du

gouvernement, sujet à des modifications au gré de ce dernier sans requérir l'assentiment de l'Assemblée nationale. Cela témoigne de l'intention du ministre de s'arroger un ensemble de prérogatives démocratiques qui ont historiquement toujours été dévolues au peuple, d'étendre la mainmise du gouvernement sur le système scolaire et, de façon générale, d'éloigner l'éducation de la communauté.

Finalement, soulignons que le projet de loi n'accorde aucune voix spécifique aux parents d'enfants à besoins particuliers,

4.1.2 Le retrait du devoir d'information incombant aux commissaires

Un autre principe de saine gouvernance locale repose sur le fait que les citoyens sont placés au cœur de l'action publique et ont le droit de faire entendre leur voix lors de la prise de décisions, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'organes légitimes qui représentent leurs intérêts. Toutes les voix, y compris celles des plus défavorisés et des plus vulnérables, sont entendues et considérées lors de la prise de décisions, entre autres celles qui concernent l'allocation des ressources.

À cet égard, le commissaire scolaire, élu par sa communauté, est chargé d'un rôle fondamental en vertu de l'actuelle Loi sur l'instruction publique, soit celui d'informer le conseil des commissaires des besoins et des attentes de la population de son milieu dans le cadre de sa participation à la définition des orientations de la commission scolaire.

Et même si un tel rôle n'avait pas été nommément prévu à la loi, le commissaire, en tant que représentant démocratiquement élu au suffrage universel, en serait intrinsèquement investi; il en va de l'essence même du rôle d'un élu de rapporter les préoccupations de son milieu vers l'instance qu'il représente.

Or, non seulement le projet de loi n° 40 propose-t-il l'abolition du poste de commissaire, il prévoit également la suppression de ce devoir d'informer le conseil des besoins et des attentes de la population. Cette modification n'est pas anodine, car elle entraîne une coupure du lien entre le centre de services scolaire et la communauté qu'il dessert.

Il s'agirait là de la perte d'un élément fondamental au fonctionnement des commissions scolaires qui démontre l'intention centralisatrice sous-jacente au projet de loi n° 40 par le déplacement du centre de gravité décisionnel vers le ministre.

Un conseil d'administration dont les membres seraient dépourvus de ce devoir d'information aurait pour effet d'extirper les centres de services scolaires de leur milieu local.

Il en résulterait un préjudice important pour les communautés qui perdraient le vecteur de leurs préoccupations vers l'organe décisionnel. Les décisions du conseil d'administration se prendraient en silo, sans même que la communauté touchée par les conséquences ait de moyens efficaces de les influencer ou même de les connaître.

La loi actuelle prévoit que le président est le porte-parole officiel de la commission scolaire. À ce titre, il fait part publiquement de la position de la commission scolaire sur tout sujet concernant, par exemple, lorsqu'il participe au nom de la commission scolaire aux divers organismes voués au développement local et régional. Or, le projet de loi n° 40 confie désormais cette fonction au directeur général, qui n'a pas droit de vote au conseil d'administration. Sa position d'administrateur public fait en sorte qu'il est redevable au ministre et soumis au devoir de réserve. Le directeur général n'a donc pas l'indépendance requise pour communiquer les positions du conseil d'administration qui pourraient, dans certains cas, différer des positions ministérielles. De toute évidence, le directeur général pourrait être davantage le porte-parole du ministre et du Ministère plutôt que celui du conseil d'administration.

4.1.3 La création d'un comité d'engagement vers la réussite

Le projet de loi n° 40 prévoit l'instauration d'un comité d'engagement vers la réussite des élèves formé de dix-huit membres issus de diverses catégories de personnel et dirigé d'office par le directeur général ou la personne qu'il désigne.

Le devoir d'élaborer le plan d'engagement vers la réussite qui incombe à la commission scolaire serait confié à ce comité qui serait chargé de l'élaborer et de le proposer au centre de services scolaire.

À cette fin, le comité d'engagement vers la réussite des élèves serait également assujéti au devoir de consultation des diverses instances qui incombent à la commission scolaire en vertu de l'actuelle Loi sur l'instruction publique.

De plus, ce nouveau comité aurait pour fonctions d'analyser les résultats des élèves et de formuler des recommandations au centre de services scolaire sur l'application du plan d'engagement vers la réussite, de promouvoir directement auprès des établissements les

pratiques éducatives liées aux orientations du plan d'engagement vers la réussite et de donner son avis au centre de services scolaire sur toute question relative à la réussite des élèves.

Par ailleurs, il est nommément prévu au projet de loi n° 40 que le centre de services scolaire devrait justifier sa décision s'il n'approuvait pas le plan d'engagement vers la réussite. Cela met en évidence la création d'un problème inhérent à cette délégation de pouvoir : le centre de services scolaire ne serait pas tenu d'approuver le plan que lui soumettrait le comité d'engagement pour la réussite des élèves.

Alors qu'il va de soi que la commission scolaire est en accord avec le plan d'engagement vers la réussite qu'elle élabore elle-même, le fait que la tâche se voie confiée à une nouvelle instance comporte le risque que le centre de services scolaire n'en soit pas satisfait, pouvant même conduire à l'impossibilité d'adopter un plan d'engagement vers la réussite.

Ainsi, le projet de loi n° 40 entend mettre en place, par ce comité, une autre organisation parallèle au conseil d'administration, qui en exercerait certains pouvoirs et qui entraînerait nécessairement un nombre de problèmes importants quant à sa gestion, à l'étendue de ses responsabilités, particulièrement en matière de promotion, ainsi qu'à son efficacité.

Par cette création, le projet de loi n° 40 tente d'apporter une solution à un problème qui n'existe pas et, par le fait même, en crée potentiellement un nouveau qui se retrouverait au centre même de la mission du centre de services scolaire.

Rappelons que les commissions scolaires ont pu, en 2018, selon des processus qu'elles ont elles-mêmes déterminés, élaborer avec succès leur plan d'engagement vers la réussite. Avec son intention d'uniformiser le processus, le rôle et la composition du comité d'engagement vers la réussite, le ministre fait fi des mesures mises en place dans les milieux et adaptées à leur réalité. Une autre manifestation de centralisation des pouvoirs.

4.2 DES MESURES CENTRALISATRICES

La loi actuelle prévoit une distribution des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernance scolaire dans le respect du principe de subsidiarité, enchâssé dans la loi. Bien que le projet de loi réaffirme le principe de subsidiarité, le ministre procède non pas à une distribution des pouvoirs, mais à une plus grande concentration de ceux-ci à son niveau. La décentralisation des pouvoirs n'est qu'un mirage.

En effet, le ministre se réserve, entre autres, les droits et pouvoirs suivants :

- Le ministre se réserve le droit de déterminer, pour l'ensemble des centres de services scolaires, des **objectifs ou des cibles** portant sur l'administration, l'organisation ou le fonctionnement d'un centre de services scolaire. De cette façon, le ministre peut s'ingérer dans l'administration, l'organisation et le fonctionnement des centres de services scolaires.
- Le ministre élabore la **formation offerte aux membres des conseils d'administration de même qu'aux membres des conseils d'établissement**. La responsabilité actuelle des commissions scolaires d'offrir aux commissaires un programme d'accueil et de formation continue qui satisfait leurs besoins incombe à chacune d'elles. Elles sont les mieux placées pour évaluer les besoins de leurs membres et y répondre par l'élaboration de formations adaptées à leur réalité propre. Par ces modifications à la loi actuelle, le ministre aura le plein contrôle du contenu et de la manière d'agir des conseils d'administration et des conseils d'établissement.
- Le ministre prévoit les renseignements que devrait contenir le **rapport annuel d'un centre de services scolaire ou d'un conseil d'établissement** ainsi que la forme de ce rapport. De cette façon, le ministre pourra cibler des éléments ou des activités à réaliser qui pourraient être spécifiques à un centre de services scolaire ou même à un conseil d'établissement.
- Le ministre peut réglementer les obligations de **formation continue des titulaires d'une autorisation d'enseigner**, les modes de contrôle, de supervision et d'évaluation en découlant. À ce titre, le ministre s'ingère directement dans la gestion des ressources humaines et dans les relations de travail.
- Le ministre **interdit de procéder à des travaux** de construction, d'agrandissement, d'aménagement, de transformation, de démolition, de remplacement ou de rénovation majeure de ses immeubles (autres que de maintien d'actifs) sans son autorisation, lorsque le coût total estimé du projet est supérieur aux montants qui seront déterminés. Ainsi, certains projets pour lesquels l'autorisation du ministre n'est pas présentement requise pourront nécessiter une telle autorisation. Ainsi, une municipalité qui financerait conjointement avec des entreprises privées la totalité du coût de construction d'un bâtiment multifonctionnel sur un terrain appartenant à une commission scolaire devra faire l'objet d'une autorisation du ministre.

- Le ministre peut exiger que les centres de services scolaires favorisent **le partage de ressources et de services, entre autres ceux de nature administrative, entre eux ou avec d'autres organismes publics**, dont des municipalités, ou des établissements **d'enseignement privés**. Depuis plusieurs années, les commissions scolaires participent déjà à plusieurs regroupements d'achats de biens ou de services¹⁵. En contrepartie, le projet de loi n° 40 ne propose aucune réelle décentralisation des responsabilités et des pouvoirs vers les établissements. Quant au partage des services du réseau public avec les établissements d'enseignement privés, la Fédération y voit un détournement de financement vers le réseau privé.

Les nombreux pouvoirs que s'octroie le ministre illustrent à la fois le recul démocratique et la lourdeur de gestion administrative qui en découle.

Par ailleurs, par les **mesures de contrôle** imposées en vertu de l'article 308 du projet de loi, l'ingérence du ministre culmine à une centralisation et un contrôle absolu de toutes les décisions qui pourraient être prises jusqu'à la mise en place des futurs centres de services scolaires.

En effet, suivant cette disposition, le ministre peut annuler, de son propre chef ou à la suite d'une dénonciation, toute décision d'une commission scolaire ou d'un directeur général prise entre le 1^{er} octobre 2019 et le 1^{er} mai 2020, ayant une incidence sur les ressources humaines, financières, matérielles ou informationnelles qu'il juge contraire aux intérêts futurs d'un centre de services scolaire.

Or, qu'entend-on par « intérêts futurs d'un centre de services scolaire »? Tout comme pour le processus d'enquête, le projet de loi attribue des pouvoirs qui laissent place à l'arbitraire du ministre, lequel substitue sa décision à celle des commissions scolaires et des gestionnaires informés, dotés de processus décisionnels rigoureux, démocratiques et transparents.

Qui plus est, en se réservant la possibilité d'annuler une telle décision, le ministre élude les règles impératives de justice naturelle, soit le droit à une décision impartiale par un tribunal

¹⁵ Il existe des regroupements d'achats à portée nationale, soit Collecto, Services regroupés en éducation, Regroupement d'achats lait-école, Fédération des commissions scolaires du Québec, et des regroupements d'achats à portée régionale, soit : le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal (CGTSIM); le Comité d'achats regroupés Laval-Laurentides-Lanaudière (CARLLL); le Comité d'achats regroupés de la Montérégie et de l'Estrie (CARME); le Comité de négociation d'achats regroupés 03-12 (CNAR-03-12); le Comité régional des achats de Sherbrooke (CRS).

indépendant et le droit à toutes les parties intéressées d'être entendues. Le ministre devient tout simplement juge et partie.

Le ministre ne peut présumer de la mauvaise foi des élus et des gestionnaires. En discréditant ainsi les acteurs investis dans le réseau de l'éducation et dans la réussite des élèves, le projet de loi paralysera le pouvoir décisionnel des commissions scolaires et des directions générales jusqu'au 1^{er} mai 2020, soit pendant une période où de nombreuses décisions d'importance doivent être prises pour la planification et l'organisation de la prochaine année scolaire comme les plans d'effectifs, les budgets d'immobilisation, les structures administratives, etc.

Qui plus est, le risque de dérive est manifeste. Le ministre s'attribue tous les pouvoirs, sans réserve, contrevenant ainsi aux règles de justice naturelle. Il fragilise l'assise même du pouvoir décentralisé dont les décisions dûment prises pourraient être remises en question pour des considérations d'ordre variable, notamment de nature politique. La centralisation des pouvoirs vers un ministère où huit ministres se sont succédés au cours des neuf dernières années, mettra à mal le réseau de l'éducation. La gouvernance scolaire actuelle permet d'assurer la stabilité nécessaire à notre système public d'éducation.

4.3 CONSÉQUENCES DU REMPLACEMENT DES ÉLUS SUR LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Le profil des élus scolaires illustre jusqu'à quel point le projet de loi n° 40 entraînera une perte d'expertise au sein du réseau scolaire. Un récent sondage mené par la Fédération¹⁶ auprès des commissaires indique que 43 % d'entre eux sont détenteurs d'un baccalauréat, d'une maîtrise ou d'un doctorat et que 86 % sont détenteurs d'un diplôme collégial ou d'un diplôme de niveau supérieur.

Ces personnes éduquées sont généralement des gestionnaires et des professionnels comptant une expertise multidisciplinaire, souvent dans le domaine de la pédagogie. Ils ont, pour la plupart, accumulé une longue feuille de route dans le réseau scolaire. Selon les données recueillies, plus de 41 % des commissaires en poste détiennent plus de neuf ans d'expérience dans le réseau et 85 % avaient déjà siégé sur des conseils d'établissement.

Le projet de loi n° 40 propose de remplacer ces personnes qualifiées. Quoique des parents puissent être tout aussi qualifiés, ceux-ci sont difficiles à recruter. Dans la plupart des commissions scolaires, à peine 2 à 3 % d'entre eux se présentent aux assemblées générales

¹⁶ Fédération des commissions scolaires du Québec, Sondage profil des élus, octobre 2019.

de parents. Ils ont peu de temps à consacrer à d'autres activités que celles en lien avec leur travail et leur famille. La charge parentale conjuguée aux obligations professionnelles peut constituer un frein à la participation des parents aux instances scolaires. Dans certains milieux, en particulier ceux défavorisés ou à forte concentration de nouveaux arrivants, cette participation s'avère encore plus difficile.

Pour les parents qui s'impliquent, leurs motivations sont diverses. Plusieurs souhaitent simplement s'en tenir à l'école de leurs enfants et s'assurer d'une possibilité d'intervention en cas de problèmes. Les parents sont également plus enclins à participer au conseil d'établissement qui est plus près du milieu de vie de leurs enfants.

L'ampleur de la tâche des commissaires est un autre frein à la participation des parents. Il nous semble présomptueux de prétendre qu'on puisse obtenir leur collaboration sans même les rémunérer, si ce n'est que par des allocations de présence. Il faut comprendre que les conseils d'administration des centres des services scolaires, tout comme les commissaires actuels, continueront d'exercer des tâches extrêmement importantes et complexes qui requièrent plusieurs rencontres mensuelles. Dès mai 2020, ce sont eux qui adopteront les plans d'engagement vers la réussite et les plans d'effectifs, verront à la répartition des ressources humaines, financières et matérielles entre les écoles, planifieront les politiques ou directives en matière de transport scolaire, détermineront le niveau de services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, etc. Dès mai 2020, ces nouveaux membres de conseil d'administration auront la responsabilité d'un budget global de 11 milliards \$ et de 150 000 employés.

Les réunions des conseils d'administration dépasseront largement le minimum de quatre réunions par année tel que prévu au projet de loi n° 40. En fait, en raison de ces divers enjeux, de l'absence d'un comité exécutif et du maintien des comités prévus par la loi¹⁷, on peut estimer que le nombre de rencontres requises serait plutôt de l'ordre de vingt par année, et ce, seulement pour les activités régulières du conseil.

Outre les difficultés de recrutement, le remplacement de huit des seize membres du conseil d'administration, deux années sur trois, risque de miner considérablement la bonne marche des travaux du conseil. L'expérience démontre que la période nécessaire pour créer la synergie requise au bon fonctionnement du conseil (confiance, dynamique des échanges, compréhension et appropriation du rôle de chacun, etc.) peut prendre un certain temps,

¹⁷ Le comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, le comité consultatif de transport, le comité de parents, le comité de gouvernance et d'éthique, de vérification et des ressources humaines, etc.

voire même une année scolaire complète. Les efforts de recrutement et d'intégration seront constants et fastidieux, sans compter ceux reliés à la formation et l'encadrement.

En bref, les faibles taux de participation des parents, le taux de roulement élevé, l'énergie à déployer pour trouver de nouveaux membres auront pour effet de retarder et d'affecter le processus décisionnel déjà contraint par des calendriers d'opérations scolaires serrés et des planifications budgétaires complexes. Or, ce processus décisionnel est situé au plus haut niveau stratégique. On ne peut se permettre d'affaiblir ce processus au risque de compromettre la qualité des services aux élèves.

4.4 DES ÉCONOMIES AUX DÉPENS DES FUTURS ADMINISTRATEURS

Le ministre justifie le projet de loi n° 40, entre autres par des économies de 45 millions \$ réparties sur quatre ans. Aucune étude valable n'a été présentée, et pour cause. Ce montant demeure purement hypothétique et il exclut les coûts liés à la transformation (implantation, formation et changement de noms) et à l'ajout de ressources nécessaires au Ministère pour assumer les nouveaux pouvoirs centralisés. Il est en plus marginal si on le compare au budget de dépenses du gouvernement du Québec dans le domaine de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire public. En fait, il ne représente à peine que 0,1 % du budget de subvention de 10,3 milliards \$ pour l'année budgétaire 2018-2019 et reconduit pour quatre ans.

De ces économies, le Ministère entend dégager les sommes nécessaires pour l'ajout de 160 ressources professionnelles qui, en période de pénurie de main-d'œuvre sans précédent, sont inexistantes.

Si l'on veut parler d'économies dans une réforme de structures, rappelons-nous que les dernières fusions des commissions scolaires de 1998 ont coûté 40 millions \$ au gouvernement alors qu'il avait annoncé des économies de 100 millions \$.

Ces prétendues économies reposent en plus sur la prémisse que l'implication des parents n'a pas de valeur et qu'elle se justifie par la présence de leurs enfants dans le système d'éducation. Par ailleurs, si ces économies étaient réelles, elles ne sont pas liées à des gains de productivité, d'efficience ou d'efficacité (capacité de répondre à des objectifs). Elles se réaliseraient plutôt sur le dos des parents qui ne seront motivés que par leur bonne volonté de s'engager à titre presque gratuit. Le calcul du ministre se résume à éliminer la rémunération des commissaires actuels et à profiter de ceux qui travailleront bénévolement ou pour des allocations de présence.

CONCLUSION

Le gouvernement propose un énième modèle de structures qui vise d'une part à amputer les commissions scolaires du seul palier démocratique nécessaire pour une répartition adéquate des lieux de décisions rapprochés des citoyens et de la communauté et, d'autre part, à centraliser la prise de décision par un contrôle absolu du ministre.

Force est de constater que les défis criants des commissions scolaires ne trouvent pas de réponse dans ce projet de loi.

En effet, le ministre passe sous silence des défis importants et préoccupants auxquels est confronté le réseau de l'éducation : une pénurie de main-d'œuvre sans précédent, l'implantation des maternelles 4 ans, la dévalorisation de la profession enseignante et du réseau public d'éducation, l'écart qui subsiste entre les taux de réussite des garçons et des filles, l'intégration et la francisation des élèves immigrants, l'intégration des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA), le manque d'espace et de locaux, la mise à niveau des infrastructures, la révolution numérique ou à l'adéquation formation-emploi, etc.

Un changement de gouvernance n'aura aucun impact positif direct sur la réussite des élèves. Au contraire, l'instabilité générée par des réformes de structures successives et rapprochées éloigne les acteurs du réseau des enjeux réels en éducation. Tout ce temps et toutes ces énergies à débattre des structures ne sont pas mis au profit des besoins réels des élèves.

Nous ne voyons aucune valeur ajoutée ni aucun bénéfice en lien avec le projet de loi n° 40. La démonstration des bénéfices du modèle proposé par le ministre n'a pas été faite. Il n'y aura pas de gains de productivité ou d'efficience. Au contraire, la difficulté à recruter des parents et la lourdeur administrative qu'engendrerait le projet de loi viendront miner l'efficacité des conseils d'administration.

De façon plus fondamentale, nous ne voyons pas en quoi la proposition du ministre viendra répondre aux objectifs de notre mission éducative qui est celle d'accroître la diplomation, ou en quoi il y aura une amélioration des services aux élèves.

Plutôt que de privilégier la modification des structures et de gouvernance, le gouvernement devrait unir ses forces à celui du réseau pour améliorer la réussite scolaire, travailler à se doter d'une vision du système d'éducation et à faire de l'éducation, une véritable priorité nationale.

La Fédération demande au ministre de mettre de côté cet exercice de centralisation sans précédent pour plutôt mobiliser les acteurs du milieu de l'éducation sur la diplomation et la persévérance scolaires. La Fédération est également très ouverte à amorcer une large réflexion sur une gouvernance renouvelée.

Dans un contexte où le système d'éducation québécois est dépeint comme étant le plus inéquitable au Canada, est-ce qu'une telle réforme permettra de corriger la situation? À nous tous de choisir notre enjeu de mobilisation.

Il n'est pas trop tard pour entendre la voix de celles et ceux qui s'activent tous les jours dans le milieu de l'éducation et les convier à un exercice de réflexion nécessaire et utile à l'amélioration de la réussite scolaire des jeunes.

RECOMMANDATION

CONSIDÉRANT le socle que constitue l'éducation dans le développement social, économique et culturel du Québec;

CONSIDÉRANT les conventions internationales en matière d'éducation auxquelles le Québec souscrit;

CONSIDÉRANT les enjeux constitutionnels;

CONSIDÉRANT le recul démocratique découlant du retrait du droit de voter ou de se présenter à une élection;

CONSIDÉRANT la perte de représentativité territoriale;

CONSIDÉRANT le programme de formation de l'école québécoise et ses enjeux de formation à la citoyenneté;

CONSIDÉRANT la centralisation de nombreux pouvoirs au niveau du ministre;

CONSIDÉRANT que le nouveau modèle de gouvernance n'est appuyé sur aucune recherche, analyse, diagnostic connu ou modèle de référence comparable;

CONSIDÉRANT l'incompatibilité du modèle de gouvernance proposé avec les principes de saine gouvernance généralement reconnus;

CONSIDÉRANT l'indépendance requise d'un administrateur public;

CONSIDÉRANT la rupture du lien entre les communautés locales et les centres de services scolaires.

La Fédération recommande au gouvernement et à son ministre de l'éducation :

DE SURSEOIR à l'adoption du projet de loi n° 40;

D'ENGAGER une vaste consultation auprès de l'ensemble des acteurs du réseau de l'éducation sur les principaux enjeux en matière d'éducation et de gouvernance.